**STC 377/1993, de 20 de diciembre de 1993**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado,

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 592/91 promovido por doña Irene Cuervo Gutiérrez, representada por el Procurador de los Tribunales don Gabriel de Diego Quevedo y asistida del Letrado don Jesús Enrique Iglesias Fernández, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 11 de febrero de 1991, dictada en autos sobre gran invalidez. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante, I.N.S.S.) representado por el Procurador don José Granados Weil y asistido del Letrado don Angel Cea Ayala. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 15 de marzo de 1991 el Procurador de los Tribunales don Gabriel de Diego Quevedo, en nombre y representación de doña Irene Cuervo Gutiérrez, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 11 de febrero de 1991.

2. La demanda se basa, en síntesis, en los siguientes hechos:

a) La ahora recurrente, afiliada y de alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social del Servicio Doméstico, inició el 7 de enero de 1982 un proceso de incapacidad laboral transitoria a raíz de haberse producido unas quemaduras en las manos y, hallándose en tal situación, sufrió en 1983 un accidente de tráfico. La Resolución de la Dirección Provincial en Asturias del I.N.S.S. de 18 de mayo de 1989, previa propuesta de la Comisión de Evaluación de Incapacidades que consideró su estado psicofísico como constitutivo de una gran invalidez, declaró que no tenía derecho a prestaciones económicas de invalidez permanente por no reunir la cotización previa indispensable de sesenta mensualidades.

b) Agotada la vía administrativa previa (Resolución de 21 de agosto de 1989), interpuso demanda ante los órganos de la jurisdicción social, que fue desestimada por el Juzgado de lo Social núm. 3 de Gijón en Sentencia de 31 de julio de 1990. Recurrida en suplicación, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en Sentencia de 11 de febrero, de 1991 desestimó el recurso.

Los órganos judiciales, tras aplicar al caso enjuiciado la vigente con anterioridad a la Ley 26/1985, razonaban que el período de carencia de sesenta mensualidades exigido por el art. 31 del Decreto de 25 de septiembre de 1969 no vulnera el principio de igualdad, pues según tiene reiteradamente declarado el Tribunal Constitucional el establecimiento en los Regímenes Especiales de reglas distintas de las que rigen para el Régimen General no viola el art. 14 de la C.E.

3. El recurso de amparo se dirige contra la referida Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias. Se alega vulneración del art. 14 de la C.E. e incumplimiento del mandato de garantizar la asistencia y prestaciones sociales prescrito en el art. 41 de la misma y del criterio de equidad establecido en el art. 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos. Dado que las normas preconstitucionales -se argumenta- han de entenderse carentes de validez desde la entrada en vigor de la Constitución en cuanto le sean contrarias, no es sostenible la aplicabilidad del art. 31 del Decreto de 25 de septiembre de 1969, que al exigir un período de carencia específico en los supuestos de accidente no laboral, pugna con el art. 14 de la C.E. La desigualdad en el trato debe responder a elementos o circunstancias que tengan una justificación razonable, pero si la inexigibilidad de un período de carencia en el ámbito de la cobertura del Régimen General de la Seguridad Social en los casos de accidente no laboral reside en que se produce de manera inmediata e imprevisible creando una situación de infortunio, las mismas circunstancias concurren en los accidentes no laborales que afectan a los encuadrados en el Régimen Especial del Servicio Doméstico. De otro lado, la tendencia es buscar la homogeneidad con el accidente de trabajo, contingencia en la que no se requiere la cobertura de un período de cotización.

Interesa, por ello, la nulidad de la Sentencia impugnada y que se reconozca el derecho a percibir la correspondiente prestación económica de gran invalidez.

4. La Sección Tercera, por providencia de 30 de septiembre de 1991, acordó admitir a trámite la demanda y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la LOTC, interesar de los órganos judiciales intervinientes la remisión de certificación o fotocopia debidamente adverada de las actuaciones, así como la práctica de los correspondientes emplazamientos.

La Sección, por providencia de 18 de noviembre de 1991, acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Procurador don José Granados Weil, en nombre y representación del I.N.S.S.; acusar recibo a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias y al Juzgado de lo Social núm. 3 de Gijón de las actuaciones remitidas, y dar vista de las mismas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimen pertinentes, conforme determina el art. 52.1 de la LOTC.

5. La representación de la recurrente ratificó íntegramente el contenido de su demanda.

6. La representación del I.N.S.S. solicitó la desestimación del amparo. Considera ante todo que la demandante no ha agotado todos los recursos posibles, al no haber formalizado el recurso de casación para la unificación de doctrina que expresamente indicaba la Sentencia impugnada. En cuanto al fondo, recuerda la reiterada doctrina de este Tribunal en torno a que la exigencia de requisitos diversos para acceder a las prestaciones de la Seguridad Social, que plasma el Régimen General en relación a los distintos Regímenes Especiales que conforman el sistema, en ningún caso supone el establecimiento de una desigualdad contraria al art. 14 de la C.E., pues se trata de situaciones diferentes. La diversidad de tratamiento entre distintas clases de trabajadores dentro de la Seguridad Social, que corresponde a su encuadramiento en diferentes Regímenes, no es atentatoria al derecho de igualdad (STC 56/1988). La identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos podrá constituir algo deseable desde el punto de vista social, pero tal igualación, cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo jurídico (SSTC 103/1984 y 27/1988), y así lo reconoce la propia recurrente en su escrito de demanda.

7. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional interesó el otorgamiento del amparo. Tras reseñar los antecedentes y fundamentos jurídicos de la demanda destaca, en primer lugar, que ésta se encuentra mal formulada y en realidad debía haberse dirigido tanto contra la Sentencia dictada en suplicación como contra las Resoluciones anteriores que denegaron la prestación, incluidas las del I.N.S.S., porque fue allí donde por primera vez se aplicó el art. 31 del Decreto 2.346/1969, que produce la desigualdad supuestamente injustificada respecto a lo regulado en el Régimen General de la Seguridad Social; la demanda, por consiguiente, debe afectar a las referidas Resoluciones de las que la Sentencia formalmente impugnada trae causa y son confirmadas. En segundo término, la demanda, en cuanto invoca los arts. 41 de la C.E. y 6 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos, carece de viabilidad por no ser susceptibles de amparo.

A juicio de la recurrente, la lesión del derecho de igualdad (art. 14 de la C.E.) se habría producido al aplicar las Resoluciones impugnadas un precepto preconstitucional (el art. 31 del Decreto 2.346/1969), que, al exigir un período de carencia específico de sesenta mensualidades en los supuestos de accidente no laboral para los trabajadores del Régimen Especial de Empleados de Hogar, interpone entre ellos y los del Régimen General de la Seguridad Social una diferencia injustificada, ya que para estos últimos tal período de carencia no se establece (arts. 94.4 y 137.1, in fine, de la L.G.S.S., Ley 26/1985 y Real Decreto 1.799/1985).

Al respecto conviene recordar que para el Tribunal Constitucional, en principio, el tratamiento normativo diferente entre los distintos Regímenes de la Seguridad Social no atenta contra el principio de igualdad (STC 173/1988 y ATC 250/1988). Sin embargo, matizó su posición en el ATC 341/1989, añadiendo la necesidad de justificaciones objetivas y razonables para poder excluir la discriminación. Pero en el asunto que examinamos la diferencia en cuanto a cotización entre el Régimen General y el Régimen Especial de Empleados de Hogar parece carecer de una justificación objetiva y razonable. Se trata de un supuesto de gran invalidez que impide a la persona no sólo efectuar cualquier clase de trabajo sino incluso valerse por sí misma. No existe, por tanto, ninguna diferencia entre las posibilidades de ocupación residual en uno y otro Régimen de la Seguridad Social, por cuanto son nulas en todo caso. Las razones que pueda haber para suprimir la exigencia de cotizaciones en el Régimen General en las hipótesis de gran invalidez parecen concurrir idénticamente en el Régimen Especial de Empleados de Hogar.

En definitiva, teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional no considera incondicionalmente justificadas las diferencias normativas en los distintos Regímenes de la Seguridad Social, sino que llega a esa conclusión sólo cuando tales diferencias responden a una justificación objetiva y razonable, en este caso debe reconocerse, ante la falta de fundamento, que la diversidad de tratamiento establecida en el art. 31 del Decreto 2.346/1969 produce discriminación y, en consecuencia, al haber sido aplicado por las resoluciones recurridas convierte a éstas en lesivas del derecho a la igualdad que consagra el art. 14 de la C.E.

8. Por providencia de 16 de diciembre de 1993, se señaló para deliberación y fallo el día 20 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Importa recordar ante todo que cuando se impugna en amparo constitucional una resolución judicial confirmatoria de otras, que han sido lógica y cronológicamente presupuesto de aquélla, han de considerarse también recurridas, aunque no lo hayan sido expresamente, las precedentes decisiones confirmadas (por todas, STC 59/1993). Por tanto, si bien la demanda formalmente sólo se dirige contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 11 de febrero de 1991, debe entenderse asimismo formulada contra la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 3 de Gijón, de 31 de julio de 1990, y contra las Resoluciones de la Dirección Provincial en Asturias del I.N.S.S., de 18 de mayo y 21 de agosto de 1989.

Asimismo, en cuanto a los preceptos que el recurrente considera conculcados, debe advertirse con el Ministerio Fiscal que, a tenor de lo dispuesto en los arts. 161.1 C.E. y 41.1 LOTC, ni el art. 41 de la C.E. ni el 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales consagran derechos protegibles a través del recurso de amparo y, por consiguiente, en el presente proceso constitucional únicamente debe esclarecerse si las decisiones impugnadas vulneraron el art. 14 de la C.E. al aplicar el art. 31 del Decreto 2.346/1969, de 25 de septiembre, regulador del Régimen Especial de la Seguridad Social del Servicio Doméstico, en cuya virtud para el otorgamiento de las prestaciones por invalidez será preciso tener acreditado, en la fecha en que se produjo el accidente determinante de la invalidez, un período mínimo de cotización de sesenta mensualidades durante los últimos diez años.

Frente a la tesis de la recurrente, compartida por el Ministerio Fiscal, acerca de la injustificada e irrazonable desigualdad de trato que se establece ante una misma situación de necesidad, las resoluciones judiciales y la representación del I.N.S.S. arguyen que no es válida la comparación entre Regímenes de la Seguridad Social para concluir la existencia de una discriminación prohibida.

2. Antes de entrar en el fondo de la cuestión planteada, debemos abordar la causa de inadmisibilidad opuesta por la representación del I.N.S.S., relativa a la falta de agotamiento de todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial (art. 44.1 a] de la LOTC) por no haber articulado la demandante el recurso de casación para la unificación de doctrina expresamente indicado por el órgano judicial. Ciertamente, aunque el referido recurso es de carácter excepcional y como tal está legalmente condicionado a rígidos requisitos de admisión, cuando no quepa duda respecto de la procedencia y la posibilidad real y efectiva de interponerlo, así como de su adecuación para reparar la lesión de los derechos fundamentales invocados en la demanda de amparo, tal medio de impugnación debe ser utilizado antes de impetrar el amparo constitucional (SSTC 337/1993 y 347/1993 y AATC 70/1991, 366/1991, 117/1992 y 206/1993).

En consecuencia, de mediar Sentencias contradictorias en los términos establecidos en el art. 216 de la L.P.L. sobre la exigibilidad del período de carencia recogido en el art. 31 del Decreto 2.346/1969, la subsidiariedad del amparo impondría la previa formalización del oportuno recurso de casación para la unificación de doctrina que permitiera armonizar la contradicción jurisprudencial. Sin embargo, la representación del I.N.S.S. nada expresa al efecto y, por el contrario, la recurrente refiere en su demanda que no le consta la existencia de resoluciones discrepantes en supuestos similares, dato este que la lectura de los repertorios de jurisprudencia corrobora. A la vista de estas circunstancias, no puede estimarse que la demanda incurra en el defecto insubsanable previsto en el art. 44.1 a) de la LOTC, por el mero hecho de desatender la instrucción de recursos consignada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia en cumplimiento de lo prescrito en los arts. 248.4 de la L.O.P.J. y 100 de la L.P.L.

3. Constituye doctrina consolidada de este Tribunal que el art. 14 de la C.E. no exige, en principio, la corrección de las desigualdades existentes entre los distintos Regímenes que integran la Seguridad Social. La articulación del sistema en un Régimen General y diversos Regímenes Especiales se justifica por las peculiaridades socio-económicas, laborales, productivas, históricas o de otra índole, aun cuando la legislación posterior tienda a conseguir la máxima homogeneidad con el Régimen General que permiten las disponibilidades financieras de cada momento (STC 173/1988 y AATC 78/1984, 112/1984, 123/1984, 460/1984, 94/1985. 552/1985, 590/1985, 987/1986, 1379/1987, 1015/1988, 241/1989 y 341/1989).

Sin embargo, las SSTC 39/1992, 184/1993 y 268/1993 han precisado que esta doctrina no puede aplicarse de manera automática a todos los supuestos de confluencia o concurrencia de regímenes jurídicos dispares, porque ello equivaldría a dejar al arbitrio del legislador o del Gobierno la eficacia del principio de igualdad, cuya aplicación podría verse excluida por el simple procedimiento de crear sistemas legales distintos que actuarían como justificación de tratamientos diferentes, aunque no concurriesen razones sustantivas que los legitimaran. Por consiguiente, debe irse más allá del dato puramente formal de la diversidad de ordenamientos jurídicos y comprobar si desde una perspectiva material esa diversidad responde a diferencias reales que, por ser objetivas, razonables y congruentes, constituyen suficiente justificación del tratamiento desigual, si bien en estas hipótesis la aplicación del principio de igualdad presenta la peculiaridad de sufrir una especie de inversión en la carga alegatoria, pues corresponde al demandante acreditar la falta de razonabilidad del trato desigualitario que denuncia, a diferencia de las discriminaciones producidas en el ámbito de un mismo régimen legal en que incumbe a quien defiende su constitucionalidad ofrecer la existencia de una justificación objetiva y razonable. Este análisis resulta insoslayable si se piensa, además, que la fragmentación del sistema en Regímenes es una de las causas fundamentales de la desigualdad en su acción protectora.

A la luz de lo dicho, debemos analizar, pues, si tiene una justificación razonable la exigencia del período mínimo de cotización para poder gozar de la prestación por invalidez en caso de accidente prevista en el art. 31 del Decreto 2.346/1969 y que afecta únicamente a los trabajadores al servicio del hogar familiar integrados en el Régimen Especial del Servicio Doméstico.

4. La justificación de este trato diferenciado no puede descansar en su consideración genérica desde la óptica del Derecho del Trabajo como una relación laboral de carácter especial, ni desde el prisma del ordenamiento de la Seguridad Social en su encuadramiento en uno de los regímenes especiales, puesto que el período de carencia controvertido no se exige a otros trabajadores sometidos a una relación laboral de carácter especial ni a quienes están sujetos a Regímenes Especiales de la Seguridad Social.

Tampoco puede fundarse en la singularidad del trabajo al servicio del hogar familiar porque la situación de necesidad se desvincula de los riesgos profesionales -al tratarse de un accidente no laboral- y porque el grado de invalidez -gran invalidez- inhabilita por completo al trabajador para toda profesión u oficio y hace necesario el concurso de otra persona para que éste pueda realizar los actos más esenciales de la vida cotidiana (art. 135.6 de la L.G.S.S.).

Sin embargo, como dijimos en la STC 268/1993, al llevar a cabo el juicio de igualdad que nos ocupa "no cabe comparar aisladamente el marco jurídico de prestaciones de distintos Regímenes, olvidando otros aspectos propios de las características contributivas de algunas instituciones y su coexistencia normativa con rasgos de tipo asistencial".

"Así, no hay que olvidar que nos venimos refiriendo a los requisitos para una prestación de incapacidad permanente en su modalidad contributiva, tal como ha quedado configurado todo el Sistema tras la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, de prestaciones no contributivas, al introducir éstas y, justamente, la de invalidez permanente en su modalidad no contributiva, cuyo devengo puede corresponder a la actora y respecto de la cual ninguna exigencia de cotización previa existe".

"Si se trata, por tanto, de una prestación contributiva, nada de extraño tiene que en su nacimiento, contenido o características influya, más o menos decisivamente, el historial asegurador como cotizante del beneficiario, esto es, que el nacimiento del derecho y/o la cuantía de la prestación esté en función de la existencia e importe de las cotizaciones previas. Al respecto, no puede silenciarse el dato de que en el Régimen Especial para el Servicio Doméstico no hay cotización por accidentes de trabajo, a diferencia del Régimen General. Mientras en éste a la base de cotización se aplica unos porcentajes para contingencias comunes, distribuyéndose la obligación de cotizar entre empleador y empleado, y otros para contingencias profesionales exclusivamente a cargo del empresario, en la forma detallada que regula la compleja normativa al respecto, en el Régimen para el Servicio Doméstico a la base de cotización se aplica un único porcentaje, inferior al Régimen General, sin que existan previsiones normativas semejantes a las que en el Régimen General existen para cotización por accidentes de trabajo".

"En estos términos, la falta de esa cotización adicional por accidentes de trabajo no es causa irrazonable ni desproporcionada para que en el Régimen Especial que se examina la prestación de invalidez en su modalidad contributiva se haga depender de un período previo de cotización, buscando cierto equilibrio económico del Régimen, garantizado en el Régimen General por una cotización adicional aquí inexistente".

En otras Sentencias (SSTC 103/1984; 27/1988; 268/1993) hemos advertido que la equiparación de los niveles de protección puede constituir algo deseable desde el punto de vista social. Esto es especialmente cierto en supuestos como el presente en el que el requisito del período de carencia se exige únicamente a un tipo de trabajadores, los que están al servicio del hogar familiar y, dentro de ellos, a los integrados en el Régimen Especial del Servicio Doméstico. Sin embargo, también hemos dicho que la culminación de este proceso de equiparación corresponde llevarle a cabo a los poderes legislativo y ejecutivo de acuerdo con los recursos disponibles en cada momento y que el Tribunal Constitucional no debe interferirse en decisiones singularizadas susceptibles de alterar el equilibrio económico financiero del conjunto de la institución, salvo que la diferencia de tratamiento controvertida esté desprovista de toda justificación objetiva y razonable, extremo éste que, no concurre en el caso que como hemos afirmado, aquí enjuiciamos.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veinte de diciembre de mil novecientos noventa y tres.